



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
supplémentaire urgent de 2.327.500 francs destiné à
financer les prestations complémentaires AVS**

(Du 21 septembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la loi sur les finances et de l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire supérieur à 400.000 francs pour l'exercice 2011.

La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 2.327.500 francs au titre de charges de fonctionnement. Ce crédit supplémentaire urgent est intégralement compensé.

Ce crédit fera l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission de gestion et des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

1. RAPPEL DES PROCEDURES D'OCTROI DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES ET URGENTS

1.1. Bases légales

La loi sur les finances stipule, à son article 25, que le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil un crédit supplémentaire lorsqu'il n'est pas compétent pour l'engager lui-même et que le budget ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant pour une dépense qui doit être faite en cours d'exercice.

L'article 26 de la loi sur les finances prévoit que lorsque le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour engager une dépense, mais que celle-ci ne peut être ajournée, il peut

alors l'engager avant l'ouverture d'un crédit supplémentaire, moyennant l'accord préalable de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat soumet ensuite les dépenses urgentes à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur engagement et il expose dans un rapport les raisons pour lesquelles il a adopté cette procédure.

De plus, l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits complémentaires du 29 mai 2007 fixe les règles de traitement des crédits supplémentaires.

1.2. Directives

Afin de régler les questions d'application des dispositions de la loi sur les finances concernant les demandes de crédits supplémentaires et de l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à cet objet, le Département de la justice, de la sécurité et des finances a promulgué les directives du 22 décembre 2010 concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires.

Ces directives précisent notamment le champ d'application, les exceptions et les règles en matière de compensation.

1.3. Champ d'application

Un crédit supplémentaire doit être demandé pour toute dépense pour laquelle le budget de fonctionnement ou le budget des investissements ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant.

1.4. Compensation

Les crédits supplémentaires doivent en principe être compensés au sein du service ou du département. Cette règle vaut pour les dépassements aussi bien du budget de fonctionnement que du budget des investissements.

Sauf circonstance exceptionnelle dûment motivée, une compensation est dans tous les cas exigée pour tous les crédits supplémentaires ne dépassant pas 50.000 francs.

Les demandes de crédits supplémentaires n'offrant pas de compensation ou qu'une compensation partielle ne pourront être acceptées que si les dépenses envisagées sont compatibles avec les contraintes du frein à l'endettement et indispensables, dans le courant de l'exercice, à l'activité administrative ou à l'accomplissement des tâches publiques.

Ce principe est appliqué de manière restrictive. Ne sont notamment pas considérées comme indispensables les dépenses qui peuvent être abandonnées ou reportées sans entraîner de risques financiers évidents ou de risques importants pour le fonctionnement de l'Etat, de la sécurité et la santé publiques ou encore sans porter atteinte de manière significative à d'autres intérêts ou tâches de l'Etat.

La compensation proposée est mentionnée dans la justification des crédits supplémentaires qui sont soumis au Grand Conseil.

1.5. Crédits urgents

Conformément à l'article 26 de la loi sur les finances, dans les cas d'urgence, le Conseil d'Etat peut autoriser une dépense allant au-delà de sa compétence financière avant l'ouverture du crédit supplémentaire par le Grand Conseil, moyennant l'accord préalable de la commission de gestion et des finances. Le Conseil d'Etat soumet les crédits urgents à la commission de gestion et des finances lors de sa plus proche séance. Il les soumet à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur ouverture.

Il est rappelé que les crédits supplémentaires doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2011 et le montant prévu au budget 2011.

2. DEMANDE DE CREDIT URGENT

La présente demande de crédit urgent porte sur un montant de 2.327.500 francs au titre de charges supplémentaires en matière de prestations complémentaires (PC) pour l'AVS. Cette demande, intégralement compensée, sera soumise à la commission de gestion et des finances lors d'une prochaine séance.

L'urgence de la demande est justifiée par les dépenses déjà engagées par la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (ci-après CCNC) et les charges à venir. En cas de refus de cette demande, l'Etat ne pourra pas en décembre 2011 remplir ses obligations légales en matière de versement des prestations complémentaires à la date usuelle, soit le quatrième jour ouvrable du mois de décembre. Cette échéance précède malheureusement la session du Grand Conseil du mois de décembre durant laquelle le législatif traite les demandes de crédits supplémentaires par voie ordinaire. Pour des raisons techniques, le processus de paiement des prestations complémentaires est effectué simultanément avec le versement des rentes AVS/AI. Un report de la date de paiement des prestations complémentaire retarderait également celui des rentes du premier pilier. Ce procédé mettrait une large couche de la population dans une situation financière délicate et provoquerait, sans aucun doute, une vive réaction de mécontentement auprès de l'ensemble de la population concernée.

2.1. Bases légales

Pour rappel, l'application du système des prestations complémentaires découle de l'article 112a de la Constitution fédérale qui précise que la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si les assurances vieillesse et survivants (LAVS) et invalidité (LAI) ne couvrent pas les besoins vitaux.

Le canton est donc contraint de verser des prestations complémentaires, en application de la loi et de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, ainsi que de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC) adoptée en 2007 par le Grand Conseil, suite à l'entrée en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). A Neuchâtel et à l'instar de ce qui se fait dans la très grande majorité des autres cantons, cette tâche a été confiée à la caisse publique de compensation, soit la CCNC, qui est seule compétente dans le domaine des prestations complémentaires dans notre canton.

La dernière réforme RPT a restreint les compétences déléguées jusqu'alors aux cantons, alors que la répartition des charges de financement a été modifiée. La Confédération supporte dorénavant les prestations complémentaires à hauteur de 5/8 et les cantons à

hauteur de 3/8. Cette répartition du financement s'applique à la couverture des prestations complémentaires des personnes vivant à domicile ainsi que des personnes séjournant en permanence ou pour une longue période dans un home. Toutefois, pour ces dernières, elle s'applique seulement jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait retenu si elles vivaient à domicile. En conséquence, les frais de home ou les frais liés à un placement en institution qui dépassent le montant des prestations complémentaires calculé pour une personne à domicile, sont intégralement à la charge du canton. Ce dernier supporte également la globalité de la charge liée aux remboursements de frais médicaux (FM) ainsi qu'une partie des frais d'administration (frais de fonctionnement).

2.2. Evolution par rapport au budget 2011

Le budget 2011, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2010, a été fondé sur les données de la CCNC du premier trimestre 2010, extrapolées en tenant compte de l'évolution naturelle des cas et des nouvelles prescriptions en matière de prestations complémentaires concernant l'augmentation de la franchise sur la fortune des bénéficiaires, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

L'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires (PC) dépend de nombreux facteurs, tels que les données démographiques, les prix de pensions pratiqués par les homes et les frais médicaux et pharmaceutiques. Enfin, un lien étroit existe entre la précarisation des personnes âgées et le chômage de longue durée, la situation des familles de travailleurs pauvres et des familles monoparentales. Ces données ne sont pas maîtrisables et difficilement quantifiables dans l'évaluation des besoins en matière de prestations complémentaires. En sus de ces éléments, il convient d'ajouter la multiplicité des cadres légaux régissant le financement des soins et séjours dans les établissements médicaux sociaux. En 2008, la nouvelle loi fédérale en matière de prestations complémentaires liée à la RPT supprimait les plafonds des prestations. Le Canton de Neuchâtel, à l'instar des autres cantons en Suisse enregistrait une hausse sans précédent de ses charges en la matière. La procédure budgétaire en matière de prestations complémentaires a fait les frais du processus du frein à l'endettement jusqu'en 2010 et ce malgré les facteurs d'influence des dépenses non maîtrisables.

En sus des éléments susmentionnés, l'exercice budgétaire 2011 fut particulièrement ardu en raison des changements législatifs importants, modifiant le processus de financement des séjours dans les établissements médicaux sociaux. Au niveau fédéral, le nouveau régime de financement des soins est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, et au niveau cantonal, la loi sur le financement des établissements médicaux-sociaux (LFinEMS) prévoyait un nouveau mode de financement des EMS, soit la rémunération des prestations fournies par les EMS et non plus par une reconnaissance des coûts. Ainsi, le budget 2011 des prestations complémentaires AVS a été réduit d'un montant évalué à 36,2 millions de francs par le service de la santé publique et transféré au centre financier du DSAS "Établissements pour personnes âgées".

Après un premier report de la date d'entrée en vigueur du 1^{er} juillet 2010 au 1^{er} janvier 2011, la LFinEMS a été combattue par référendum, lancé par l'Association des directeurs de homes privés (ANEDEP). Bien que ce dernier n'ait pas abouti, le délai légal pour la récolte des signatures arrivait à échéance à mi-janvier 2011. Par conséquent, le Conseil d'Etat a décidé à nouveau de reporter l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Ainsi, une demande de crédit supplémentaire d'un montant évalué en mars 2011 à 16,5 millions de francs, constituant en fait un transfert de charges du DSAS au DEC, a été acceptée par votre Autorité en juin 2011 dans le cadre du rapport 11.019 (Supplément I). Cette adaptation a permis d'amener le budget courant PC AVS à 71'172'500 francs. Le tableau suivant récapitule ces éléments.

Centre financier	Rubrique	Libellé	Budget 2011 Fr.	Crédit supplémentaire Fr.	Budget courant Fr.
5020 AVS/AI	363500	PC AVS	54.672.500.-	16.500.000.-	71.172.500.-

L'examen de l'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires du 1er janvier 2011 au 31 août 2011 et leur extrapolation jusqu'à la fin de l'exercice laissent envisager une insuffisance de financement de près de 2.327.500 de francs par rapport au budget courant, soit 3.2% du montant attribué aux PC AVS.

Cet écart est dû aux principaux éléments suivants. L'analyse détaillée des chiffres permet de constater une légère augmentation des cas de rentiers AVS/AI à domicile, dont la dépense moyenne par dossier reste stable. Par contre, la prestation moyenne servie par dossier AVS/AI des bénéficiaires en home a suivi une toute autre évolution. Elle a fortement régressé en janvier 2011, consécutivement à la mise en œuvre du nouveau régime fédéral de financement des soins et à la fixation de tarifs provisoires relativement bas pour les homes. Les tarifs ont été fixés définitivement par arrêtés du Conseil d'Etat au cours du premier semestre 2011 et sont applicables avec effet rétroactif dès janvier de cette année. Cette démarche a donc nécessité des versements rétroactifs importants en matière de prestations complémentaires et elle a provoqué une évolution importante des coûts par dossier des personnes en établissement. Cette évolution devrait se stabiliser dans la mesure où la phase de rattrapage est terminée. Il n'en demeure pas moins une insuffisance de financement pour l'exercice en cours liée probablement, d'une part à la sous-évaluation du transfert de charges du DSAS au DEC, d'autre part à la renégociation des tarifs des homes arrêtés par le Conseil d'Etat. Il convient également de relever que le nombre de dossiers en institution reste relativement stable mais que la rotation des bénéficiaires et leur situation pécuniaire peuvent fortement varier durant l'année. Ces éléments ne sont ni maîtrisables ni quantifiables.

Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC): rapport relatif au mandat spécial du Conseil d'Etat du 13 octobre 2010

Suite à la dernière demande d'octroi de crédit supplémentaire urgent déposée par la CCNC en automne 2010, le Conseil d'Etat a mandaté en date du 13 octobre 2010 le Contrôle cantonal des finances (CCFI) pour examiner les processus et outils de budgétisation de la CCNC en matière de prestations complémentaires. Ce rapport, daté du 22 février 2011, mentionne en page 9 de sa synthèse : *"Notre analyse du processus budgétaire de la CCNC pour les PC AVS/AI nous permet de conclure que la méthodologie utilisée est globalement correcte. Cependant, la gestion et l'octroi de PC AVS/AI est une activité soumise à des fortes incertitudes, qui dépend de nombreux facteurs non maîtrisables par la CCNC. Ces éléments budgétaires, difficiles à estimer, peuvent avoir un impact significatif sur les charges et les produits, en particulier l'estimation du degré d'augmentation naturelle des cas. (...) Cet élément est totalement imprévisible".*

Si le rapport démontrait que les procédures appliquées par la caisse étaient globalement correctes, quelques ajustements pouvaient être tout de même apportés. Ces derniers ont été considérés et sont actuellement appliqués par la CCNC dans le cadre de sa planification financière.

Une copie de ce rapport a été remise aux membres de la sous-commission de gestion et des finances du Département de l'économie (DEC).

Au vu des éléments susmentionnés, les comptes 2011 devraient boucler avec un total de charges, pour les prestations complémentaires AVS, de 73.500.000 francs. Nous tenons à préciser que cette évaluation représente tout de même une diminution des dépenses au compte des prestations complémentaires AVS en 2011 par rapport à 2010 de près de 16%.

Centre financier	Rubrique	Libellé	Budget courant Fr.	Charges prévisibles Fr.	Ecart Fr.
5020 AVS/AI	363500	PC AVS	71'172'500.-	73'500'000.-	2'327'500.-

Un crédit supplémentaire urgent de 2.327.500 francs est dès lors sollicité. Comme le montre le chapitre suivant, ce crédit supplémentaire est intégralement compensé.

3. COMPENSATION

Le crédit supplémentaire urgent de 2.327.500 francs est entièrement compensé. Il trouve sa compensation au sein du centre financier AVS/AI, compte des prestations complémentaires AI.

En effet, contrairement au secteur de l'AVS qui connaît et connaîtra une progression continue en péjorant les comptes de l'Etat, le domaine de l'assurance-invalidité a entamé une légère tendance inverse. La 6ème révision de la loi sur l'assurance-invalidité commence à déployer ses effets en stabilisant la croissance du nombre de rentiers et par conséquent le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires. La confirmation de cette tendance en 2011 permet d'envisager des dépenses moindres que le montant porté au budget. Ainsi, le crédit supplémentaire de 2.327.500 de francs en faveur des prestations complémentaires AVS pourra être totalement compensé par le secteur des prestations complémentaires AI.

Centre financier	Rubrique	Libellé	Budget 2011 Fr.	Résultat probable 2011 Fr.	Écart Fr.
5020 AVS/AI	363510	Prestations complémentaires AI	47'990'600.-	44'658'000.-	3'332'600.-

4. INCIDENCES FINANCIERES

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière nette pour les comptes 2011 de l'Etat est nulle.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Ce crédit a fait l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission de gestion et des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

Le projet de décret ne portant pas sur des dépenses nouvelles mais sur des dépenses liées dont le principe et l'étendue sont fixés dans des lois ou décrets, son adoption ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

6. CONCLUSIONS

Cette demande de crédit supplémentaire permet d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2011.

Le Conseil d'Etat relève que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et l'octroi de crédits supplémentaires urgents uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes ou n'ont pas d'effet sur le résultat car ils sont compensés.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 septembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire urgent de 2.327.500 francs destiné à financer les prestations complémentaires AVS

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 21 septembre 2011,

décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire urgent de 2.327.500 francs est accordé au Conseil d'Etat afin de financer les prestations complémentaires AVS/AI.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2011 du centre financier AVS/AI, sous la rubrique 5020 360 500 « Prestations complémentaires AVS ».

Art. 2 Ce crédit sera intégralement compensé par une diminution des charges de 2.327.500 francs à la rubrique 5020 363510 « Prestations complémentaires AI» du centre financier AVS/AI.

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,